В89 241

В89 241

ПРОФЕССОРЪ И. Х. ОЗЕРОВЪ.

Н. Ф. фонъ-Дитмаръ

Предсѣдатель Совѣта Съѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи.

Законопроектъ о врачебной помощи рабочимъ

(внесенный Совѣтомъ Министровъ въ Государственную Думу).

ХАРЬКОВЪ
ТИПОГРАФІЯ Б. БЕНГИСЪ, ПЕТРОВСКІИ ПЕР., С. Д.
1911

10888
.S28
S31

В89.241

223

СОВѢТЪ СЪѢЗДА ГОРНОПРОМЫШЛЕННИКОВЪ ЮГА РОССІИ.

ПРОФЕССОРЪ И. Х. ОЗЕРОВЪ.

Н. Ф. фонъ-Дитмаръ

Предсѣдатель Совѣта Съѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи.

Законопроектъ о врачебной помощи рабочимъ

(внесенный Совѣтомъ Министровъ въ Государственную Думу).

ХАРЬКОВЪ
ТИПОГРАФІЯ Б. БЕНГИСЪ, ПЕТРОВСКІЙ ПЕР., С. Д.
1911

1-ый

ГОСУДАРСТВ ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОР. ЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА

Н. Ф. фонъ-Дитмаръ.

Предсѣдатель Совѣта Съѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи.

Законопроектъ о врачебной помощи рабочимъ

(внесенный Совѣтомъ Министровъ въ Государств. Думу).

Изъ всѣхъ законопроектовъ по страхованію рабочихъ, внесенныхъ Совѣтомъ Министровъ въ Государственную Думу, однимъ изъ наиболѣе существенныхъ является законопроектъ о подачѣ врачебной помощи, состоящій всего изъ 9 статей, которыя далеко не охватываютъ даннаго вопроса даже въ его основныхъ принципіальныхъ чертахъ. Весьма обширная объяснительная записка къ законопроекту о врачебной помощи при построеніи этого законопроекта исходитъ изъ того основного положенія, что въ настоящее время обязанность лечить рабочихъ лежитъ на работодателяхъ. Единственнымъ обоснованіемъ этого представляется законъ 1866 г. объ обязанности для владѣльцевъ фабрикъ и заводовъ Московской губерніи имѣть больничныя помѣщенія для рабочихъ. По поводу этого закона такъ много говорилось и писалось,

что въ настоящее время достаточно по этому вопросу ограничиться указаніемъ, что если бы даже признать этотъ законъ имѣющимъ общую для всей Имперіи силу (что не вытекаетъ изъ текста опубликованнаго закона*), все таки нельзя отрицать, что этотъ законъ обязываетъ лишь устраивать больничныя помѣщенія, но не лечить рабочихъ, или нести расходы по леченію.

Въ настоящее время на горнопромышленномъ югѣ рудники и заводы въ огромномъ большинствѣ случаевъ надлежаще обставлены медицинской помощью рабочимъ. Этотъ фактъ не является результатомъ какихъ-нибудь законопринудительныхъ опредѣленій дѣйствующаго права, но является или выраженіемъ культурной миссіи промыш-

---

*) Этотъ законъ въ „Собраніи узаконеній и распоряженій Правительства“ (1887 г. № 12) былъ распубликованъ въ слѣдующемъ видѣ:

„Объ устройствѣ при фабрикахъ и заводахъ въ Московской губерніи больничныхъ помѣщеній“.

„Комитетъ Министровъ, по выслушаніи записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ объ устройствѣ при фабрикахъ и заводахъ въ Московской губерніи больничныхъ помѣщеній, полагалъ: постановить въ видѣ временной мѣры, чтобы при фабрикахъ и заводахъ, имѣющихъ тысячу рабочихъ, было устроено больничное помѣщеніе на десять кроватей, выше тысячи—на пятнадцать и болѣе, ниже тысячи—на пять и болѣе кроватей по разсчету 1% на 100 человѣкъ, назначивъ для приведенія сего въ исполненіе мѣсячный срокъ со времени объявленія о томъ хозяевамъ фабрикъ и заводовъ.

Государь Императоръ, въ день 26 августа 1866 г. положеніе Комитета Высочайше утвердить соизволилъ“.

ленности, всюду вносящей новыя повышенныя бытовыя нормы, или же результатомъ необходимости оказывать рабочимъ врачебную помощь, при отсутствіи таковой помощи со стороны земствъ и городовъ.

Въ настоящее время законопроектъ о подачѣ врачебной помощи пытается это добровольное культурное дѣло обратить въ принудительную повинность работодателей. По этому законопроекту рабочій получаетъ законное *право требовать* врачебную помощь, и соотвѣтственно сему возникаетъ для предпринимателя обязанность *оказывать рабочимъ таковую помощь.* На мѣсто фактическихъ отношеній становятся отношенія правовыя, и вмѣстѣ съ этимъ возникаетъ неизбѣжно необходимость *точнаго опредѣленія* въ законѣ, при какихъ условіяхъ и когда *возникаетъ и прекращается* право рабочаго и обязанность предпринимателя и т. д.

Рабочій чувствуетъ себя больнымъ и на этомъ основаніи *требуетъ*, чтобы его лечилъ предприниматель; но предприниматель находитъ, что въ дѣйствительности рабочій не боленъ—какъ тутъ быть, кто разрѣшитъ этотъ споръ о правѣ рабочаго лечиться? Очевидно, не больничный врачъ предпринимателя, ибо ему не можетъ быть предоставлено разбираться въ вопросахъ права и выносить рѣшенія въ спорѣ о правѣ между двумя сторонами. Тѣ же самые вопросы, тотъ же споръ

о правѣ возникнетъ, если, напримѣръ, рабочій, находящійся въ больницѣ предпринимателя, находитъ, что онъ еще боленъ и долженъ лечиться, а работодатель находитъ, что онъ выздоровѣлъ, и его надо выписать изъ больницы. Кто будетъ разрѣшать всѣ эти споры о правахъ иобязанностяхъ?

Аналогичные споры въ области страхованія отъ несчастныхъ случаевъ вызвали появленіе въ законопроектѣ о страхованіи отъ несчастныхъ случаевъ цѣлаго ряда процессуально-юридическихъ нормъ, подробно регламентирующихъ всѣ эти вопросы. Ничего подобнаго не имѣется въ девяти статьяхъ законопроекта о подачѣ врачебной помощи, хотя отношенія между предпринимателями и рабочими, возникающія на этой почвѣ, по существу требуютъ такой регламентаціи. За отсутствіемъ соотвѣтствующихъ опредѣленій въ законопроектѣ о врачебной помощи, приходится обратиться къ другимъ законопроектамъ, внесеннымъ въ Государственную Думу, и посмотрѣть, нѣтъ ли тамъ статей, опредѣляющихъ порядокъ разрѣшенія споровъ по вопросу о врачебной помощи.

По ст. 13, пунктъ 1. „Положенія о Присутствіяхъ по дѣламъ страхованія“ къ компетенціи Присутствій относятся

„жалобы на распоряженія чиновъ фабри-
„чной инспекціи по дѣламъ объ обезпе-
„ченіи рабочихъ на случай болѣзни“.

Слѣдуетъ думать, что эта статья устанавливаетъ порядокъ разрѣшенія споровъ работодателей и рабочихъ по вопросамъ врачебной помощи. Изъ этой статьи слѣдуетъ, что таковые споры, очевидно, въ первой инстанціи разрѣшаются фабричнымъ инспекторомъ, а во второй инстанціи —страховымъ Присутствіемъ.

Но неужели можно думать, что инспектора и Присутствія сумѣютъ справиться съ этой необъятной задачей, по существу равной той задачѣ, которая предстала передъ инспекторами и окружными судами при введеніи закона 2 іюня 1903 г.? Всѣмъ извѣстно, что со введеніемъ этого закона число зарегистрированныхъ несчастныхъ случаевъ возросло во много разъ, что объясняется тѣмъ, что даже самые ничтожные случаи, прежде совершенно игнорировавшіеся рабочими, теперь стали для нихъ основаніемъ для вѣрнаго вознагражденія.

Несомнѣнно, то же самое будетъ съ предоставленіемъ рабочимъ права требовать леченія во время болѣзни. Условія нашей деревенской и городской жизни таковы, что почти всѣ рабочіе еще до поступленія на работы уже страдаютъ какой-либо болѣзнью, которая съ медицинской точки зрѣнія требуетъ леченія. Имѣя право требовать такого леченія, рабочіе, несомнѣнно, при всевозможныхъ заболѣваніяхъ будутъ стремиться осуществить это право возможно широко, тѣмъ бо-

лѣе, что по законопроекту о больничныхъ кассахъ за время болѣзни рабочій имѣетъ право на пособіе изъ больничной кассы. При неопредѣленности терминовъ „болѣзнь“, „заболѣваніе“ и т. д., которыми оперируетъ новый законопроектъ, при отсутствіи какихъ бы то ни было закономъ установленныхъ твердыхъ опредѣленій этихъ понятій, споры въ этихъ случаяхъ неизбѣжны, и масса этихъ споровъ будетъ поступать на разсмотрѣніе органовъ фабричнаго и горнаго надзора, а затѣмъ —въ Присутствія по дѣламъ страхованія. Конечно, при указанномъ выше обиліи этихъ дѣлъ и инспектора, и Присутствія будутъ завалены жалобами по этому предмету, которыя могутъ совершенно аннулировать ихъ дѣятельность по осуществленію ихъ непосредственной задачи—регулированія общихъ условій дѣятельности новыхъ страховыхъ учрежденій. Кромѣ того, при отсутствіи въ законѣ опредѣленій того, что такое „болѣзнь“, „выздоровленіе“ и т. п. различными инспекторами и Присутствіями эти жалобы будутъ разрѣшаться различно, что опять таки внесетъ дальнѣйшее замѣшательство и путаницу въ это дѣло.

Но по ст. 90 законопроекта о врачебной помощи, эта помощь можетъ быть передана предпринимателемъ больничнымъ кассамъ, а при ихъ отказѣ рабочіе лечатся за счетъ предпринимателя въ земскихъ и городскихъ больницахъ.

ПРОФЕССОРЪ И. Х. ОЗЕРОВЪ.

Если работодатель передаетъ свои обязанности въ этомъ отношеніи больничнымъ кассамъ, то, очевидно, права рабочаго на леченіе, принадлежавшія ранѣе ему по отношенію къ предпринимателямъ, теперь цѣликомъ относятся къ больничнымъ кассамъ, и всѣ тѣ споры между больнымъ рабочимъ и работодателемъ по вопросамъ леченія теперь имѣютъ мѣсто между рабочимъ и больничной кассой, со всѣми ихъ невозможными и неблагопріятными послѣдствіями, о которыхъ говорилось выше.

Обстоятельства дѣла еще болѣе усложняются, если дѣло леченія рабочихъ переходитъ къ земствамъ и городамъ по той-же ст. 90 законопроекта о врачебной помощи рабочимъ. Имѣютъ ли право въ этихъ случаяхъ рабочіе предъявлять къ земствамъ и городамъ тѣ же требованія о врачебной помощи, которыя по законопроекту принадлежатъ имъ по отношенію къ работодателямъ? Если имѣютъ—въ такомъ случаѣ, гдѣ та инстанція, которая будетъ разрѣшать споры между рабочими и земствами по этому предмету? Такой инстанціи нѣтъ! Если же рабочіе не имѣютъ права требовать отъ земствъ въ этихъ случаяхъ леченія въ полномъ объемѣ, предоставленномъ имъ закономъ, то въ такомъ случаѣ, съ переходомъ дѣла леченія рабочихъ къ земствамъ и городамъ по ст. 90,— право рабочихъ на леченіе совершенно аннулируется.

Можетъ быть и другое положеніе—именно, земства весьма щедро будутъ принимать на излеченіе рабочихъ, заявившихъ себя больными, и не будутъ строги въ вопросѣ о своевременномъ выписываніи такихъ рабочихъ изъ больницъ,—вѣдь за каждый день леченія каждаго рабочаго земства получатъ по таксѣ отъ предпринимателя. Въ такомъ случаѣ, спрашивается, какимъ образомъ предприниматель можетъ выступить на защиту своихъ интересовъ, какъ можетъ онъ реагировать на такое отношеніе земствъ къ леченію? Тотъ же вопросъ существуетъ и по отношенію къ больничнымъ кассамъ, которыя, выплачивая больнымъ пособіе за каждый день болѣзни, заинтересованы въ вопросѣ о числѣ дней леченія.

Всѣ эти сложные вопросы процессуально-юридическаго характера не находятъ себѣ надлежащаго разрѣшенія въ девяти статьяхъ „Положенія о врачебной помощи“, что, при полной неопредѣленности основныхъ терминовъ „болѣзнь“, выздоровленіе и т. д., породитъ такую массу неопредѣленностей, что возникаетъ болѣе общій вопросъ: *возможно ли на кого бы то ни было, будь то земство, городъ, промышленникъ,* возложить въ опредѣленныхъ постановленіяхъ закона обязанность лечить съ предоставленіемъ населенію или рабочему права требовать отъ учрежденія или лица леченія „до выздоровленія“ или въ продолженіи

до 4 мѣсяцевъ, какъ указано въ законопроектѣ. Все предыдущее показываетъ, къ какимъ это ведетъ недоразумѣніямъ, но остается еще на конкретномъ примѣрѣ показать, къ чему это приведетъ. Въ ст. 88 проекта говорится: *при заболѣваніяхъ, сопровождающихся потерею трудоспособности, независимо отъ того, требуетъ ли болѣзнь коечнаго или амбулаторнаго леченія, рабочіе имѣютъ право на продолженіе леченія, хотя бы договоръ найма былъ расторгнутъ, впредь до выздоровленія, но не долѣе 4-хъ мѣсяцевъ со дня заболѣванія. Срокъ этотъ повышается до двухъ лѣтъ для леченія хроническаго отравленія вредными газами, ядовитыми парами или веществами*". Это значитъ, что на другой день послѣ введенія закона объ обязанности предпринимателя принимать на свой счетъ леченіе рабочихъ до 4 мѣсяцевъ и объ обязанности больничныхъ кассъ выдавать въ то же время рабочему до $^2/_3$ заработка въ теченіе до $^1/_2$ года и даже до 30 недѣль, весьма возможно, что, въ порядкѣ строгаго соблюденія закона, почти всѣхъ рабочихъ прійдется лечить, ибо почти всѣ рабочіе больны—истощеніемъ, малокровіемъ, катарраами, неврозомъ въ различныхъ стадіяхъ и т. д.

Рабочій, вновь поступившій на работу, черезъ нѣсколько дней послѣ поступленія можетъ лечь въ больницу и получать пособіе, ибо будетъ имѣть

на это право. Тѣ же права на леченіе за счетъ предпринимателя въ теченіе 4-хъ мѣсяцевъ получитъ рабочій, получившій ушибы въ дракѣ, пьяница и алкоголикъ, сифилитикъ, чахоточный и т. д., а рабочій, отравившійся или угорѣвшій, по ст. 88 законопроекта имѣетъ право пользоваться леченіемъ *до 2-хъ лѣтъ,* хотя бы его отравленіе или угаръ не имѣли никакого отношенія къ профессіональной обстановкѣ его работы.

Таковъ подлинный текстъ законопроекта!

Очевидно, что возложеніе на кого бы то ни было обязательства лечить—вещь фактически невозможная, поэтому законодатель не предъявляетъ по дѣйствующимъ законамъ требованій къ земскимъ и городскимъ учрежденіямъ объ оказаніи медицинской помощи „до выздоровленія“ и не даетъ права лечиться до „выздоровленія“ всему населенію, а лишь *предоставляетъ* земству, городу оказаніе этой помощи, Тѣмъ болѣе нельзя возлагать эти функціи и на предпринимателя,—а лишь предоставить ему право лечить рабочихъ, каковое право во многихъ случаяхъ добровольно или въ зависимости отъ мѣстныхъ условій выполняется предпринимателями.

Требованія лечить рабочихъ дѣйствующій законъ не предъявляетъ къ предпринимателямъ. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ также не требуетъ отъ земствъ обязательно лечить каждаго

больного. Въ Германіи больничныя кассы лечатъ своихъ членовъ, конечно, лишь въ предѣлахъ наличныхъ средствъ кассы.

Если бы даже было признано, что кто-то—государство, земство и т. п.—должны лечить *всѣхъ* больныхъ отъ *всѣхъ* болѣзней, то какими мотивами можно было бы оправдать возложеніе на предпринимателей обязанности лечить рабочихъ отъ общихъ заболѣваній? Такихъ мотивовъ въ проектѣ не приведено и ихъ не можетъ быть.

Если на одну минуту представить, что все населеніе города или земства имѣетъ право лечиться за счетъ земства или города, а значитъ послѣдній обязанъ во всемъ объемѣ „до выздоровленія“ или до „4-хъ мѣсяцевъ“ лечить населеніе, то, конечно, никакихъ средствъ не хватитъ ни у земства ни у города для выполненія такой непосильной задачи.

Съ другой стороны, представляется страннымъ, почему на одну изъ сторонъ частно-правового соглашенія, чѣмъ является договоръ найма—возлагается такая функція публично-правового и даже государственнаго значенія, которая не подъ силу ни государству, ни земству, ни городу.

Если объяснительная записка въ мотивахъ изданія такого закона ссылается на существующій законъ, то это не вѣрно, какъ было указано выше,

ибо есть или былъ*) только законъ о больничныхъ помѣщеніяхъ, но не объ оказаніи лечебной помощи, и въ той-же объяснительной запискѣ къ законопроекту о врачебной помощи значится, что изъ 19.292 заведеній, подчиненныхъ фабр. инспекціи, фактически врачебная помощь оказывается лишь на 3.488 предпріятіяхъ, а удовлетворительная врачебная помощь лишь на 1.028. Такое массовое несоблюденіе закона очевидно не могло бы быть терпимо, 1) если бы такой законъ существовалъ и 2) если бы осуществить его было возможно.

Оказаніе же нынѣ во многихъ случаяхъ медицинской и лечебной помощи рабочимъ со стороны предпринимателей есть актъ добровольный, но не законопринудительный.

На основаніи всего вышеизложеннаго полагаю, что законопроектъ о врачебной помощи рабочимъ, внесенный Совѣтомъ Министровъ въ Государственную Думу, непріемлемъ: 1) вслѣдствіе неопредѣленности границъ самого объекта права, устанавливаемаго законопроектомъ; 2) вслѣдствіе связанныхъ съ этимъ неразрѣшимыхъ процессуальныхъ затрудненій; 3) вслѣдствіе полной невозможности выяснить, хотя бы приблизительно, финансовыя послѣдствія этого законопроекта для промышленности, больничныхъ кассъ, земствъ и городовъ.

---

*) Т. к. указъ Сената 16 сентября 1908 г. признаетъ законъ 1866 г. о врачебной помощи утратившимъ свою силу.

Я полагаю, что финансовыя послѣдствія этого законопроекта не будутъ выражаться въ 1, 2, 3% заработной платы, а представляютъ изъ себя сферу совершенно неопредѣленнаго расхода, ибо могутъ выразиться въ 1000% и болѣе заработной платы; поэтому осуществленіе законопроектовъ о врачебной помощи рабочимъ совершенно не подъ силу нашей цивилизаціи.

Когда нибудь впослѣдствіи, когда наступитъ на землѣ золотой вѣкъ, можетъ быть и осуществятся свѣтлыя мечты человѣчества, и всѣ болящіе, труждающіеся и обремененные получатъ то, что пытаются установить законопроектомъ о врачебной помощи въ отношеніи рабочихъ, но въ настоящее время это — несбыточная мечта.

Можно обобщить вышеуказанные три мотива непріемлемости означеннаго законопроекта, сказавъ, что *законопроектъ о врачебной помощи рабочимъ, внесенный Совѣтомъ Министровъ въ Государственную Думу, непріемлемъ, ибо онъ неосуществимъ.*

Н. фонъ-Дитмаръ.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

Отдѣльн. оттиски изъ № 139 „Горно-Заводскаго Листка“ 1908 г.